



## AREAS METROPOLITANAS, REFLEXION, EVOLUCION Y CASOS DE ESTUDIO (2ª Parte)

*Esteban Valenzuela Van Treek<sup>1</sup>*

Fecha de recepción: 10/05/06  
Fecha de aceptación: 18/08/06

### Resumen

Este trabajo, busca reflexionar sobre el fenómeno de las áreas urbanas metropolitanas, que se reconocen como aglomeraciones urbanas complejas conformadas por distintas unidades territoriales administrativas, constituyendo una unidad compleja y coordinada de funcionamiento y gestión.

Claramente, el término área metropolitana, surgió cuando el concepto de ciudad dejó de ser equivalente a urbano y fue necesario encontrar otro que diera cuenta de las áreas urbanizadas en tono de la ciudad central. Y aunque los criterios con los cuales las ciudades para definir las como áreas metropolitanas no han sido siempre los mismos, en este artículo se intenta dar una mirada a la evolución y consolidación de esas áreas metropolitanas en el contexto global y particularmente para el caso de América Latina.

**Palabras claves:** áreas metropolitanas, metropolización, centralización, descentralización, modelo municipal

### Abstract

This paper reflects on the phenomenon of metropolitan urban areas, which are identified as complex urban agglomerations comprised by different administrative territorial units that work as complex and coordinated units in terms of functionality and management.

Clearly, the term 'metropolitan area' emerged when the concept of city was no longer equivalent to urban and it was necessary to find another term that gave account of those urban areas in tone with the central city. And even if the criteria to declare cities as metropolitan areas have not been the same in all cases, this article tries to review the evolution and consolidation of these metropolitan areas in the global context and particularly in the case of Latin America.

**Keywords:** metropolitan areas, metropolisation, centralisation, decentralisation, city model.



*Ejemplo de urbanización intensa en una gran metrópolis, Santiago de Chile.*

<sup>1</sup> Administrador público. Diputado de la República. Correo electrónico: [evalenzuela@camaradediputados.cl](mailto:evalenzuela@camaradediputados.cl)

### 1. Parte. Análisis de contenido a nivel latinoamericanos

El proceso de urbanización en Latinoamérica confirma tendencias. Las ciudades mayores crecen al 1% anual, pero las de segundo nivel lo hacen al 4%. En 1990 había 274 habitantes urbanos por cada 113 rurales. Para el 2010 se estima que la proporción será de 420 a 116. En 1960 la proporción era de 100 a 110.

Estas rápidas cifras nos dan una primera impresión de la magnitud de los cambios que experimentan las ciudades latinoamericanas en el medio siglo que va entre 1960 y 2010. Un tiempo que, además, ve el abandono del modelo de desarrollo estadocéntrico y su sustitución por un modelo nuevo aún dominado por la agenda neoliberal, todo ello en el contexto de un cambio de entorno caracterizado por la revolución tecnológica, la nueva economía y la globalización.

Los gobiernos de nuestras ciudades se ven asaltados por desafíos procedentes tanto de problemas no resueltos en el pasado como de las amenazas y oportunidades derivadas del nuevo tiempo histórico. Pasado y futuro se mezclan en las especificidades de los desafíos del presente.

La forma en que se ha combinado desarrollo agrario e industrial, mundo rural y urbano, en América Latina dan una primera razón de las dificultades registradas en el pre-

sente. A diferencia de lo sucedido en los países avanzados y en algunos asiáticos de fuerte desarrollo, la industrialización latinoamericana no fue precedida ni acompañada, entre otros elementos importantes, de una reforma y modernización agraria capaz de actuar como soporte o mercado interno para la producción industrial creciente. Contrariamente, las reformas agrarias latinoamericanas siempre fueron incompletas en tanto que limitadas a reparticiones prediales que no incorporaban una modernización integral, ni se traducían en aumentos considerables de productividad.

La urbanización latinoamericana ha sido intensa pero desigual en la medida en que zonas muy extensas del territorio nacional han resultado ajenas a ella, lo que refleja la menor capacidad de integración de los mercados. Con todo, lo más destacable es la dislocación registradas entre la urbanización, la industrialización y la escasa modernización agraria, que impidió que los excedentes laborales agrarios fueran absorbidos por el trabajo industrial y encontrarán expectativas de vida favorables. Todo esto se tradujo en los problemas característicos de la marginalidad urbana, el desempleo, la informalidad y el predominio de una fuerte segmentación social que complotó con sus propios medios contra el desarrollo. De este modo, el tipo de ciudades que se forman en América Latina, incluso durante el largo período de expansión económica de los '50, '60 y '70 se pare-



*Bogotá, uno de los mayores conglomerados metropolitanos y ejemplo de «capitalidad» en América Latina.*

cen poco a las formadas en Europa y Estados Unidos e incluso en los países de rápida industrialización del Sudeste Asiático.

Contra la generación de un espacio público urbano de ciudadanía universalizada conspiró también la tradición política centralista latinoamericana combinada con un desarrollo tecnológico que favoreció el fraccionamiento de la ciudad. La tradición centralista se tradujo en un reconocimiento tardío de la autonomía municipal, fruto por lo general de arreglos políticos de distribución del poder y los recursos financieros, contruidos sobre débiles bases constitucionales, institucionales y de confianza política sobre las élites nacionales y locales concernidas. El resultado ha sido un gobierno situado en un marco institucional que no establece el cuadro competencial y de recurso financieros con suficiente precisión, no garantiza el cumplimiento efectivo por el poder central de las normas institucionales o, contrariamente, llega a reconocer poderes locales tales que pueden poner en riesgo los equilibrios macroeconómicos nacionales. De esta manera, el posible señalar siguiendo a Pressaco, que existen trabas para la consolidación de poder descentralizado político y económico, esto es, una escasa capacidad de decisión sobre los asuntos de la ciudad, así como falta de potestades y recursos financieros para llevar a cabo los proyectos de ciudad.

El carácter débilmente institucionalizado de las democracias latinoamericanas y la existencia consiguiente de un poder presidencial altamente discrecional y fuertemente centralista de hecho, producen el triple y conectado efecto de: a. Generar incertidumbre en la asignación de responsabilidades y recursos, b. Posibilitar inmisiones ilegítimas del poder central en las competencias locales y c. Encontrar fuertes dificultades en la disciplina fiscal de los gobiernos subnacionales (Banco Mundial, 1999).

### **Evolución general demográfica.**

Ha sido frecuente aproximarse a la dinámica de las ciudades por medio del examen de la evolución de la estructura urbana según el tamaño de las localidades. En esta oportunidad, el tratamiento de la trayectoria sociodemográfica de los sistemas de ciudades reconocerá tres categorías de asentamientos urbanos:

- \* Metrópolis más de 4 millones de habitantes
- \* Ciudades grandes entre 1 a 4 millones
- \* Ciudades intermedias 50 mil a 1 millón.

Para el presente trabajo, dado su carácter, se tomará sólo la primera categoría.

### **Las Metrópolis**

Sin duda, uno de los rasgos más destacados del proceso de urbanización de América Latina ha sido la constitución de enormes aglomerados urbanos que sobresalen dentro de los sistemas de asentamientos humanos, tanto por su envergadura demográfica, como por su gravitación en términos eco-

nómicos, socioculturales y políticos. Aunque las raíces de este fenómeno de "capitalidad" pueden encontrarse en las grandes ciudades-templo de las culturas pre-hispánicas, es claro que durante el presente siglo tal rasgo se acentuó; son particularmente destacables los casos de los seis en los que se localizan los siete aglomerados metropolitanos de la región:

- \* Buenos Aires
- \* Bogotá
- \* Lima
- \* Ciudad de México
- \* Río de Janeiro
- \* Santiago de Chile
- \* Sao Paulo

En términos demográficos, el aumento del peso de la población de las metrópolis sobre los conjuntos nacionales y urbanos sólo parece haber sido posible en virtud de los elevados saldos migratorios positivos exhibidos por las ciudades que devinieron en metrópolis. En la mayoría de los países, el descenso de la fecundidad comenzó en las ciudades principales y todos los indicios disponibles indican que desde la II Guerra Mundial, sus índices de crecimiento vegetativo han sido menores que los promedios nacionales y urbanos; por ende, si sus ritmos de crecimiento demográfico han sido más acelerados que esos promedios, originando el aumento de su gravitación dentro de las poblaciones urbanas y totales de los respectivos países, ello se ha debido al efecto de la contribución migratoria. Entre 1950 y 1960, la migración generó, por sí sola, un ritmo de aumento de la población del orden del 4% medio anual en Bogotá, Caracas y Sao Paulo; 2,6% en Río de Janeiro; alrededor de 2% en Buenos Aires y Ciudad de México y 1,7% en Santiago de Chile.

Entre 1960 y 1970 la intensidad de la migración disminuyó respecto del decenio previo y su efecto se tradujo en un ritmo de aumento de la población del orden de 3% medio anual en Bogotá y Sao Paulo; de alrededor de 2% en Caracas y Lima; aproximadamente 1,5% en Santiago de Chile; y de 0,9% en Buenos Aires.

Durante el decenio de los '70 continuó disminuyendo la contribución de la inmigración al crecimiento demográfico de las metrópolis de América Latina, declinación que se hizo más presente en los años ochenta. Los resultados de ronda de censos de los '90 sugieren que en todas las metrópolis las tasas de migración neta se redujeran fuertemente y que, como resultado, aumentó la proporción del crecimiento metropolitano atribuible al componente vegetativo; sólo en Bogotá se habría verificado un equilibrio entre el crecimiento demográfico originado por expansión vegetativa y aquel ocasionado por la migración.

Conviene establecer dos alcances para situar en perspectiva este nuevo escenario de la migración hacia las metrópolis latinoamericanas. El problema alude a los importantes distinguos que cabe reconocer entre ciudades y el segundo refiere a los valores absolutos de la migración. De ésta, se puede señalar que la migración hacia las metrópolis ha ido perdiendo importancia relativa y tal vez absoluta.



*Expansión urbana, periferia de pobreza y modernidad contrastada. Sao Paulo, Brasil.*

Salvo por un par de excepciones, su crecimiento demográfico obedece, esencialmente, al componente vegetativo. Por cierto, esta conclusión no coincide con la imagen histórica del crecimiento urbano de la región, pero revela cambios profundos dentro del sistema de asentamientos humanos y pone a las políticas urbanas ante un nuevo escenario: el del crecimiento demográfico endógeno y de la expansión territorial por fuerzas internas. No cabe deducir de lo anterior que se ha producido una pérdida de gravitación de estas metrópolis, por cuanto la dinámica demográfica no siempre es un buen indicador de la relevancia sociopolítica o productiva de los espacios. Adicionalmente, se ha esgrimido como respuesta alternativa a este nuevo escenario urbano la tesis de la megapolización, la que ratificaría la mantención de la relevancia sociodemográfica de estas ciudades.

### **El crecimiento urbano de las áreas metropolitanas**

Las áreas metropolitanas de la región se distinguen por un ritmo de crecimiento mucho más intenso en las periferias que en los núcleos centrales. Ello ha redundado en una gran expansión de la superficie de las urbes y exige desplegar esfuerzos consubstanciales en materia de infraestructura y vialidad. Además de estos efectos cuantitativos, la expansión territorial de las áreas metropolitanas entraña componentes cualitativos, que responden a la operación de diversas fuerzas.

Una de tales fuerzas es la representada por los desplazamientos de grupos pobres que, a la falta de vivienda y terrenos habitables en las zonas centrales, ocupan progresi-

vamente los anillos externos de las ciudades, para luego integrarlos a la mancha urbana mediante la autoconstrucción o reivindicando intervenciones públicas. A diferencia de lo que ocurrió en el pasado, cuando aquellos grupos se organizaban para realizar “invasiones”, en los decenios de 1980 y 1990 la ocupación de terrenos en la periferia fue motivada por el Estado, merced a la erradicación forzada de asentamientos irregulares (como las “cirugías forzadas” impulsadas por las dictaduras militares) o por la aplicación de programas de vivienda social regidos por el principio de “construir donde el suelo sea más barato” (lo que significa construir en la periferia).

Numerosos estudios sobre la expansión periférica asociada al desplazamiento de los pobres subrayan las desventajas que para ellos conlleva el fenómeno:

- i. Altos costos financieros y temporales de los movimientos cotidianos, especialmente, los vinculados a razones laborales.
- ii. Fuerte distanciamiento físico y social respecto de los núcleos de poder y de mayor dinamismo socioeconómico.
- iii. Serias dificultades para el aprovisionamiento de servicios, tanto por la lejanía como por la escasez de recursos de las administraciones locales periféricas.
- iv. Mayor vulnerabilidad ambiental, como inundaciones, deslizamiento de tierra, contaminación, exposición a vectores de enfermedades, entre otros.

Una segunda fuerza que subyace a la expansión de la periferia metropolitana es la suburbanización de los grupos de altos ingresos, fenómeno de larga data que asumió una visibilidad inédita en el decenio de 1990. Dichos grupos, en su afán por mejorar su calidad de vida, y sin que

ello vaya en mengua de su acceso a las oportunidades económicas y a los atractivos culturales presentes en las metrópolis, trasladan su residencia a los extramuros, donde se rodean de un entorno rural, cuyas comodidades urbanas, autosuficiencia y clausura les aseguran exclusividad social.

Aunque el catalizador de esa suburbanización fue el deseo de evitar los “problemas urbanos”, su explicación radica en el surgimiento de un segmento relativamente joven y “ganador” en términos socioeconómicos que, a raíz de las exigencias de su etapa de ciclo de vida, buscó alternativas habitacionales espaciales y seguras. La masificación del automóvil y la construcción de nuevos ejes viales aumentaron fuertemente la conectividad de las suburbanizaciones con el centro de la ciudad. Uno de los países en donde cobró más notoriedad este fenómeno fue Argentina, como lo ilustra la proliferación de *countries* en los alrededores de las grandes ciudades. En otros países, la redistribución espacial de los grupos de altos ingresos adoptó la forma de un “derrame” hacia zonas semirurales, a veces ocupadas por población pobre, contiguas a su área tradicional de residencia; es el caso de los condominios de Peñalolen y Huechuraba, en Santiago de Chile.

Otra fuerza impulsora de la expansión física metropolitana es aquella que lleva a la vertebración de espacios periféricos cada vez más extensos y que se gesta mediante la integración social y económica de núcleos urbanos con los que la gran ciudad tiene solución de continuidad geográfica. De Mattos (2001) y otros investigadores estiman que este rasgo distintivo de las ciudades “posindustriales”, que pudieran implicar la adopción gradual de un modelo espacial (un archipiélago urbano) semejante al de Los Angeles, en los Estados Unidos.

Esta configuración de áreas metropolitanas ampliadas no se limita a la incorporación de nuevos territorios al casco urbano ni a la mera ampliación de la vialidad, sino que también comprende el desplazamiento de la industria y otras actividades a la periferia citadina. De esta forma, en el entorno de la ciudad central se genera un conjunto de subcentros

con dinámicas sociales relativamente autónomas y receptoras de flujos cotidianos de trabajadores provenientes de la ciudad central. Este fenómeno combina los efectos de la operación de los agentes del mercado con los asociados a los procesos de asentamientos no regulados; con ellos se acrecientan las complejidades de la gestión, especialmente si las urbes carecen de gobiernos metropolitanos o de mecanismos de coordinación entre las autoridades locales (ver Cuadro 1)

### Casos en Áreas Metropolitanas

#### 1, El Gran Buenos Aires

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) se conforma por la conurbación de la ciudad de Buenos Aires y 24 municipios de la Provincia del mismo nombre, y ocupa una superficie aproximada de 4.000 km<sup>2</sup>, donde se concentra el 34% de la población total del país.

El AMBA concentraba cerca del 44% de los establecimientos industriales del país, 49% del total de los ocupados en el sector secundario y 51% de la producción industrial. Sin embargo, la mayoría de la población metropolitana trabaja en actividades del sector terciario-comercio, finanzas, educación, transporte, administración pública, servicios personales y servicios sociales. El sector terciario concentra el 62% del empleo total, mientras que la industria manufacturera reúne sólo al 19%.

El AMBA y 18 municipios bonaerenses constituyen la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Esta es la región de mayor concentración del poder político y económico del país: el 50% de la mano de obra industrial, el 55% del PBI. Es el principal centro financiero y el mayor mercado de producción y consumo del país. Junto con México, San Pablo y Río de Janeiro, forma parte del grupo de 15 áreas urbanas de más de 10 millones de habitantes que han sido clasificadas por distintos autores como “megaciudades”.

**CUADRO 1. METRÓPOLIS DE AMÉRICA LATINA:**  
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN, TASA DE CRECIMIENTO, SALDO MIGRATORIO Y PESO DE LA MIGRACIÓN DENTRO DEL CRECIMIENTO METROPOLITANO, 1980 – 1990.

Metrópolis	Población censal 1980	Población censal 1990	Tasa de Crecimiento (miles)	Incremento demográfico 1980-1990 a/ (miles)	Incremento demográfico medio anual 1980-1990 (miles)	Saldo migratorio medio anual	Peso de la migración en el crecimiento metropolitano
Bogotá	4.122.978	5.230.605	3,0	1.108	138	86	62%
Buenos Aires	9.786.390	10.928.549	1,1	1.163	106	27	26%
Ciudad de México	14.050.382	15.047.685	0,7	997	102	-50	Negativo
Lima	4.608.010	6.321.173	2,6	1.713	143	70	49%
Río de Janeiro	8.772.265	9.600.528 b/	0,8	828	72	n/d	n/d
Santiago	3.937.277	4.734.327	1,8	797	78	13	16%
Sao Paulo	12.588.725	15.199.423 b/	1,7	2.610	237	-39	Negativo

### Organización.

Argentina es un país federal y tiene tres ámbitos de gobierno: uno global (nacional o federal) y dos territoriales (provincial y municipal).

En el caso de la RMBA, su configuración territorial no coincide con los límites políticos administrativos. Las unidades políticas administrativas que forman la RMBA pertenecen a diferentes sistemas estatales de gobierno. Los municipios del conurbano bonaerense forman parte de la Provincia de Buenos Aires. La ciudad de Buenos Aires es un gobierno recientemente autónomo. En el gobierno de la ciudad metropolitana se encuentran organismos estatales federales, provinciales, municipales, interjurisdiccionales, los que no siempre ejercen sus competencias de manera coordinada.

### Municipios de la provincia de Buenos Aires

Los municipios bonaerenses tienen una entidad jurídica que deriva de lo que determina la Constitución Nacional en sus artículos 5 y 123, que otorga a las provincias el derecho a asegurar el régimen y la autonomía municipal. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires establece el Régimen Municipal, con atribuciones muy generales fijadas por la Ley Orgánica de las Municipalidades. De acuerdo con ella, los municipios de la Provincia, en particular los conurbados en el AMBA, tienen competencia para actuar en: red vial y señalización; regulación del uso del suelo y la construcción; alumbrado público y mantenimiento urbano; regulación del tránsito de la ciudad; control ambiental; recolección de residuos sólidos; mantenimiento de los desagües pluviales; administración de algunos servicios educativos y de salud.

En cuanto a las estructuras administrativas, los municipios provinciales pueden definir su propio organigrama. Sin embargo, existe actualmente una tendencia, generada desde el nivel provincial, a limitar las macroestructuras.

### El Gobierno de la ciudad de Buenos Aires

La nueva Constitución Nacional de 1994 otorgó a Buenos Aires el rango de ciudad autónoma, lo que posibilitó el dictado de una Constitución propia en 1996 y la elección popular del Jefe de Gobierno.

Las actuales funciones del Departamento Ejecutivo de la ciudad son: definir las estrategias de planificación, elaborar los planes y las normas, realizar dictámenes sobre pedidos de informes, aprobar los Decretos que promulgan las Leyes sancionadas por la Legislatura. Esta última, a su vez, a través de sus comisiones puede elaborar proyectos sobre política urbana y, como órgano deliberativo, discutir los proyectos presentados por el Departamento Ejecutivo, por las comisiones o por sectores privados, de manera individual o colectiva, y sancionar las Leyes aprobando o no los mencionados proyectos. Las competencias en lo que se refiere a la política ambiental son amplias.

En materia de transporte, las responsabilidades de la ciudad son acotadas, aunque tiene competencias autónomas sobre el sistema de subterráneos. Aun cuando

el puerto sigue perteneciendo a la Nación, la nueva Constitución de la ciudad establece que «El Puerto de Buenos Aires es del dominio público de la Ciudad, que ejerce el control de sus instalaciones, se encuentren o no entregadas en concesión».

### Experiencias de gestión metropolitana

Las experiencias de gestión metropolitana en el AMBA han sido intentos de coordinación sectorial y, en algunos casos, global. Han incluido a numerosos actores públicos y privados que se articulan, para dar lugar a una “suma de gestiones parciales o locales, que se hacen cargo de procesos metropolitanos parciales o bien que atienden de manera parcial los procesos metropolitanos globales” (Pérez 1994). En todos los intentos, se le ha atribuido al Gobierno Federal la responsabilidad casi excluyente de la gestión metropolitana y, en consecuencia, se ha optado por un modelo claramente centralizador. No se han trabajado alternativas institucionales basadas en convenios interjurisdiccionales — previstos en la Constitución Nacional—. En general los intentos de organizar algún tipo de gestión metropolitana han respondido a una concepción casi exclusivamente técnica, careciendo de instancias democráticas en su diseño.

### Gestión articulada del Área Metropolitana

Desde principios del presente siglo han existido diferentes intentos gubernamentales, sin éxito durable, para crear instancias de coordinación metropolitana en Buenos Aires. A partir de 1958, con el Plan Director para Capital Federal y lineamientos para el Área Metropolitana y su región, se puso de manifiesto desde la planificación urbana, la necesaria comprensión metropolitana de las cuestiones porteñas.

Los diferentes intentos de coordinación metropolitana tuvieron en Buenos Aires escasos éxitos y limitada duración institucional, debido a la característica del sistema político local donde existen permanentes conflictos de poder entre el Gobierno Nacional (residente en la Ciudad de Buenos Aires), el Intendente de la propia ciudad (delegado del Poder Ejecutivo Nacional hasta 1996), el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y los intendentes de los municipios provinciales.

No obstante lo anterior, en la actualidad, en el Área Metropolitana de Buenos Aires es posible observar varios ejemplos de gestión articulada de servicios públicos, cuya conducción es multijurisdiccional. Los más importantes son:

- \* El Mercado Central de Buenos Aires. Entidad interstadual, con capacidad de derecho público y privado, destinada a la instalación de un mercado concentrador en la Provincia de Buenos Aires. Está dirigida por un Directorio integrado por representantes del Gobierno de la Nación, de la Provincia y de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- \* La Corporación Ecológica Área Metropolitana de Buenos Aires (Ceamse). Sociedad integrada en partes iguales por el Gobierno de la Provincia y la Municipalidad



*Contexto urbano del Gran Buenos Aires frente a las antiguas dársenas del puerto y en el hoy remozado sector de Puerto Madero y lugar de salida del Buquebus.*

de Buenos Aires, constituida en 1977. Tiene autarquía financiera y capacidad para formular políticas y realizar contrataciones. El servicio es monopólico y comprende 22 municipios del AMBA, La Plata, Berisso y Ensenada. Anualmente recoge cerca de 4,1 millones de toneladas. En cuanto a su financiamiento, cobra una tarifa a los municipios cercana a los 10 dólares la tonelada.

\* El Comité de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Fue creado por decreto nacional en 1993. La multiplicidad de jurisdicciones representadas lo convierte en una instancia de difícil coordinación, por lo que se espera que su funcionamiento sea más eficiente a partir de que se conforme un Comité de Cuenca.

### **Organización institucional, legislación y gestión urbana**

Existen dos herramientas de reglamentación urbanística que afectan a la RMBA, ambas aprobadas en 1977: el Decreto Ley N° 8.912, de “Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Buenos Aires”, y el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires.

La Ley N° 8.912 rige el ordenamiento del territorio de la Provincia y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. Según la Ley, la responsabilidad del ordenamiento territorial recae en el ámbito municipal y debe realizarse en concordancia con los objetivos y estrategias definidas por el Gobierno Provincial, así como con las orientaciones generales y particulares de los planes provinciales y regionales de desarrollo económico y social y de ordenamiento físico” (Art. 3b). Desde su promulgación a

la fecha, existen muy pocos ejemplos de planificación en Buenos Aires y, en la actualidad, la Ley se encuentra desactualizada y fuertemente cuestionada por los municipios, debido a su centralismo, a la falta de instrumentos de gestión acordes con los procesos actuales y a su falta de flexibilidad. Los lineamientos más recientes para la gestión urbana de Buenos Aires, aún legalmente vigentes, datan de 37 años atrás. Nos referimos al Plan Director realizado en 1962 por la Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires (OPRBA). A partir de sus lineamientos generales fue elaborado el Código de Planeamiento Urbano (CPU) de 1977, que actualmente regula el desarrollo urbano. Desde su aprobación, el CPU sufrió una gran cantidad de modificaciones de todo tipo, para corregir las rigideces de la norma original y dar cuenta de situaciones particulares. A éstas se agregó una importante cantidad de excepciones —hasta 1995—, producto de la presión de grupos empresarios vinculados al negocio inmobiliario, y ligadas a situaciones de comprobada corrupción. En la actualidad el CPU es una norma de difícil lectura e interpretación.

### **Los cambios en el marco institucional**

Los años noventa han sido escenario de importantes transformaciones en el marco institucional. Entre ellas, cabe destacar la reforma de la Constitución Nacional y de la provincia de Buenos Aires en 1994, con la cual se modifica el tratamiento de los problemas metropolitanos; y la Constitución del Gobierno Autónoma de la ciudad de Buenos Aires, en 1996. Con la instauración de un régimen autó-



*Vista nocturna de Ciudad de México, una de las urbes más extensas y pobladas del mundo constituida como una metrópolis policéntrica (Zona Metropolitana de la Ciudad de México, ZMCM)*

nomo de gobierno con facultades propias de legislación y jurisdicción, y la elección directa de su Jefe de Gobierno, se ha sentado las bases para la construcción de la ciudad como sujeto político. La elección directa del Jefe de Gobierno ha incidido positivamente en el apoyo de representantes más preocupados de los problemas de la ciudad. La agenda política de los porteños se desplaza desde los grandes asuntos de la política nacional a cuestiones más específicas de la ciudad y su contexto regional.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994) es débil en la delimitación de competencias municipales, así como en la constitución de federaciones de municipios para tratar los problemas comunes. Sólo menciona la constitución de consorcios de municipalidades —y consorcios de vecinos—, exclusivamente a los fines de la creación de súper usinas generadoras de energía eléctrica (Art. 192).

La Constitución del Gobierno Autónomo asume, entre otras materias:

- i) la creación de un Consejo de Planeamiento Estratégico, de carácter consultivo, con iniciativa legislativa, presidido por el Jefe de Gobierno e integrado por las instituciones y organizaciones sociales representativas
- ii) la implantación de una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural
- iii) la definición de un Plan Urbano y Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias, que constituirá la ley marco a la que se ajustará el resto de la normativa urbanística y las obras públicas

- iv) la creación de un ente único regulador de los servicios públicos, que actúa sobre la privatización de los servicios urbanos.

## 2. Lima metropolitana

El Área Metropolitana de Lima (AML) está conformada por la conurbación de las provincias de Lima y del Callao, pese a que los constituyentes la separaron en dos Áreas en el Artículo 196° de la Constitución de 1993. La realidad pesa más que la Ley. El Departamento de Lima está compuesto por 10 provincias. La Provincia de Lima está dividida en 43 distritos, y la Provincia del Callao, en 6 distritos.

Lima Metropolitana, Capital de la República, alberga un tercio de la población nacional y enfrenta serios déficit y problemas urbano-ambientales, como la congestión vehicular, la turgurización, la contaminación atmosférica, de aguas y suelos, la escasez de áreas verdes, etc. El ecosistema marino de borde recibe todos los días una gran descarga de aguas residuales, produciéndose la contaminación de la zona de recreación más importante de la ciudad.

### Superficie, población, actividad económica

Con una superficie de 600 km<sup>2</sup> (aprox.), Lima metropolitana tiene 7.5 millones de habitantes con una tasa de crecimiento anual de 2.5%. Es una metrópoli con bajas densidades poblacionales y con muy altos costos de dotación de servicios públicos. En ella existen áreas modernas, pujantes y florecientes, y extensas áreas o manchas de la pobreza con bajas calidad de





*Lima, capital y principal centro urbano metropolitano del Perú.*

vida y sin servicios básicos. Lima concentra más del 45% del total de establecimientos industriales (manufactura, comercio y banca) y 52% de la inversión privada.

### Competencias

En materia urbanística generalmente no existen las competencias exclusivas. En el caso que nos ocupa, concurren el Gobierno Nacional, el Consejo Transitorio de Administración Regional-Lima-Callao (ex Cordelica) y las municipalidades provinciales y distritales correspondientes.

De acuerdo con lo establecido por el Art. 191° de la Constitución de 1993, existen municipalidades provincia-

les, distritales y delegadas, que son «gobiernos locales» de sus jurisdicciones, más las municipalidades con rango metropolitano, las capitales de departamento y capitales de departamento fronterizas.

### Jurisdicción y organización administrativa

Las dos últimas leyes orgánicas de municipalidades (Decreto Legislativo 051 y Ley 23853) han reconocido de manera uniforme, lo siguiente:

- \* Que la Capital de la República tiene régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades. (Art. 119° del Decreto Legislativo 051 y Art. 129° de la Ley 23853).
- \* Que la jurisdicción de la Capital de la República es la provincia de Lima. (Art. 120° del Decreto Legislativo 051 y Art. 130° de la Ley 23853).

Mientras la primera norma afirma que la Capital «se constituye en municipio metropolitano con jurisdicción en la Provincia de Lima», la segunda prescribe que la Capital es sede de la Municipalidad Metropolitana, que ejerce jurisdicción sobre la Provincia de Lima. El urbanismo y la zonificación han sido reservados expresamente en la Ley Orgánica de Municipalidades, como competencias provinciales. Por lo mismo, se dispone que las municipalidades distritales integrantes de la Municipalidad Metropolitana de Lima se rigen por las disposiciones que señala la Ley para los Concejos Distritales en general, con las limitaciones establecidas por el Título referido a la Municipalidad Metropolitana.

### El régimen «especial»

El Régimen Especial de la Capital de la República no es un asunto de nomenclatura. Para que efectivamente existiera el régimen especial dispuesto por la Constitución, no era suficiente que la Ley denominara al Concejo Municipal, Concejo Metropolitano; al Alcalde de la provincia, Alcalde Metropolitano y a la Municipalidad, Municipalidad Metropolitana de Lima. Si las competencias y funciones, así como los recursos financieros son los mismos que corresponden a las demás provincias de la República, la Capital de la República no tuvo ni tampoco tiene el régimen especial dispuesto en la Constitución. Entre las deficiencias del marco legal en este aspecto, destacan:

- \* La Ley no establece criterios expresos de manejo ni de vinculación entre los diferentes entes que administran recursos hídricos, los usos del suelo y su intensidad, los recursos biológicos, la contaminación, pese a que los problemas hacen imperativo el tratamiento integral y urgente de la gestión ambiental de Lima Metropolitana.
- \* La Ley no establece una forma y estructura del gobierno de Lima adaptada a la dimensión poblacional de la provincia, la complejidad de la metrópoli y la naturaleza de los problemas que enfrenta en términos de ambiente, de recursos y de territorios; éstos deben estar a cargo de una entidad con mandato específico y, en términos de cohe-

rencia administrativa, necesariamente relacionada con el gobierno de la Capital de la República.

- \* La Ley no desarrolla adecuadamente las relaciones entre el gobierno provincial y el de sus distritos.

El caso de la Capital de la República es un claro ejemplo de las graves inconsistencias existentes entre el modelo de gobierno adoptado por la Ley y la estructura física, social y económica del espacio jurisdiccional a cargo de su territorio.

### Relaciones con las municipalidades distritales

Las municipalidades, en términos distritales, forman parte de una entidad metropolitana que funciona conjuntamente; los mismos problemas se plantean en todas ellas y su solución exige superar sus estrechos ámbitos territoriales. Pese a ello, desde el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República se viene alentando la autarquía local y una mayor desarticulación de la Metrópoli. Ejemplos de ello son la distritalización del Fondo de Compensación Municipal, los parques zonales, los problemas de demarcación territorial, el programa del vaso de leche, las habilitaciones urbanas, entre otros.

### Servicios públicos locales

El único servicio que atienden directamente las municipalidades es el de limpieza pública, en tanto que los de agua potable, electricidad y alumbrado público, telefonía, etc. son prestados por empresas privadas o concesionarias. El transporte urbano se presta por concesionarios de rutas y es regulado tanto por el gobierno nacional como por el local provincial. Cada servicio tiene un distinto órgano supervisor y administrador y no existe ninguna instancia de coordinación, regulación y articulación general.

La gran mayoría de los servicios públicos se presta en condiciones monopólicas, por lo que las normas regulatorias y de control para que sean suministrados en condiciones razonables a los usuarios constituyen un asunto de vital importancia. Este control no puede ser ajeno a las municipalidades, sea el que fuere el régimen en que sea prestado cada servicio público.

### Crisis institucional

Desde el año 1990 a la fecha, mediante sucesivas leyes, se ha despojado a las municipalidades de diversas competencias y rentas en favor de organismos públicos del nivel central.

La Reforma del Estado ha impulsado un modelo que debilita aún más a las municipalidades. De un lado, se ha implementado políticas desreguladoras, un nuevo marco regulatorio de las inversiones privadas, la reducción del aparato estatal y la privatización de empresas del Estado y de diversos servicios públicos; y, de otro, se ha centralizado los recursos y las inversiones del Estado.

A partir de las constataciones indicadas, puede afirmarse que la actual administración metropolitana es débil desde su propia configuración; además, ha sido afectada directa y/o indirectamente con diversas medidas de corte cen-

tralista, liberalizadoras y fragmentadoras que han terminado por debilitarla. En forma especial ha sido afectada en cuanto a recursos y a las competencias urbanas.

## 3. Gran Santiago

La ciudad de Santiago, de 60 mil hectáreas construidas, tiene una economía diversificada con una predominancia de los servicios financieros; concentra el 48% del PIB; su tasa de crecimiento promedio anual durante la década ha sido de 8,5%, superior al promedio nacional (7,6%). En los últimos años, las cifras de desempleo han descendido y las tasas de indigencia y pobreza son las menores de país. No obstante, es una ciudad con una gran segregación socioeconómica: los grupos de más altos ingresos se encuentran en sólo 6 de las 34 comunas, y los grupos de menores ingresos aparecen en sólo 20 comunas. La calidad de la infraestructura básica y de los servicios públicos es muy diferente entre distintos barrios o sectores de la ciudad, pues si bien la cobertura es casi total, la calidad es desigual.

### Organización administrativa

La estructura político-administrativa subnacional chilena está compuesta de regiones (13, cada una a cargo de un intendente), divididas en provincias (51, administradas por gobernadores) y éstas divididas en comunas (341, administradas por alcaldes). El Presidente de la República es el Jefe del Estado y del Gobierno. El gobierno central está constituido por los Ministerios, las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremis), las Intendencias regionales, las Gobernaciones provinciales y los Servicios Públicos nacionales; estos últimos, creados para el cumplimiento de la función administrativa.

En esta estructura no existe una estructura político-administrativa distinta o especial para las ciudades o zonas urbanas (metropolitanas, conurbaciones, etc.). Santiago no es una ciudad en términos políticos o administrativos: el Gran Santiago se extiende a través de tres provincias, está formado por 34 comunas, cada una de ellas con un municipio autónomo, en los cuales, a su vez, las instituciones del gobierno central intervienen directamente. Las competencias y responsabilidades de las diferentes autoridades no están establecidas de manera clara.

No existen en Chile instituciones que tengan una jurisdicción especial sobre las ciudades, una instancia gubernamental cuya área de responsabilidad sea toda la ciudad; en el caso de Santiago, toda el Área Metropolitana. Esta situación se hace más grave en el caso de Santiago, dada su complejidad y fragmentación administrativa. En efecto, sin instituciones con atribuciones o competencias específicas, intervienen en ella Secretarías Regionales Ministeriales o Direcciones regionales de los mismos Ministerios nacionales (Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, de Transporte) o instituciones nacionales descentralizadas (como la Comisión Nacional del Medio Ambiente) que actúan en todo el país. Estas instituciones tienen atribuciones sobre diferentes aspectos que les competen en el territorio, incluyendo las ciu-



*Santiago de Chile, ciudad de gran fragmentación administrativa y centro de varios municipios metropolitanos.*

dades. En efecto, los tres Ministerios nombrados y la Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conama), son, quizás, las instituciones que más intervienen en el espacio urbano.

Además, la Ley General de Urbanismo y Construcción define como área metropolitana a un área urbana continua, comunal o intercomunal, con una estable igual o mayor a 500.000 habitantes (Art. 34 LGUC). En Chile existen tres áreas metropolitanas: Gran Santiago, Intercomuna de Concepción e Intercomuna Valparaíso – Viña del Mar.

La autoridad política que surja para la ciudad de Santiago tendrá que ser poseer tanto capacidad política, como técnica. Es ahí donde aparecen problemas sobre el gobierno para algunos intelectuales que han trabajado el tema de las áreas metropolitanas en Chile, dado que les cuesta cambiar el disco duro entorno al poder local. Es más, algunos transfieren la discusión a otro tema urbano, el cual plantea la generación de grandes regiones de Chile, planificando más que el futuro de las ciudades, el futuro de territorios, como la macro región central. Sin embargo, es otro problema, que también consideramos apropiado enfrentar.

Aquí estamos desarrollando el tema de las Áreas Metropolitanas, en especial para el caso chileno el de la ciudad de Santiago. El Gobierno Central debe reconocer que el tema sobre la constitución de gobiernos metropolitanos no es sólo técnico, sino por sobre todo político, pues



*Sector poblacional vulnerable en la ciudad de Concepción. Agüita de la Perdiz, una de las áreas metropolitanas importantes de Chile.*

la transferencia y devuelta de recursos significa traspaso de poder a una instancia distinta del Gobierno central.

Por lo mismo, consideramos pertinente abrir el debate entorno al tema, proponiendo que esta autoridad (unitaria o colegiada) sea electa por sufragio universal de manera directa, durando en el cargo cuatro años, teniendo sólo un período más para su reelección (ninguna persona es imprescindible), teniendo como objetivos centrales el combatir la pobreza urbana, disminuir la contaminación, disminuir la distancia entre la administración de la ciudad y los ciudadanos, mejorar la eficiencia en la gestión de la ciudad e integrar a la comunidad en la toma de decisiones.

Es momento de dejar en el baúl de los malos recuerdos ese refrán que se ha instalado en Chile que señala que la población es inmadura para enfrentar su experiencia. Lo fundó la República Conservadora y el autoritario de Portales y lo han seguido a pie junto los gobiernos posteriores cercanos a esos preceptos. Claramente esta posición nuestra una absoluta falta de respeto entorno a la autodeterminación de los ciudadanos, además de ser una posición reaccionaria que atenta contra la expansión de mayor democracia.

Lo importante es asegurar una estructura institucional que, cualquiera que se la evolución político institucional y económico del país en el futuro próximo, pueda resolver o al menos reducir los efectos de la crisis que

afecta las metrópolis, especialmente a la del Gran Santiago.

Frente a esto, resultaría interesante poder desarrollar una mayor investigación sobre las realidades de las áreas metropolitanas en Chile, como de la visión política que subyace a estas propuestas, dado que la gradualidad y selectividad, esto referido a la velocidad, amplitud y profundidad del proceso de profundización democrático, es distinta dependiendo de las perspectivas de cada observador, tanto individual, como colectivo.

## Conclusiones

Podemos afirmar que hay un conjunto de razones para considerar que las áreas metropolitanas van a seguir complejizándose, por lo que urge considerar un mayor ordenamiento y planificación de éstas. Por lo mismo, consideramos fundamental y primario, dentro de la óptica democrática, es el generar un gobierno metropolitano, distinto al municipio, al Gobierno regional y Estado central.

Las necesidades actuales de contar con un "Ente metropolitano", que coordine e impulse en forma conjunta el desarrollo y crecimiento de la metrópolis. Estas brevemente las podemos especificar:

- La necesidad de que se elaboren los objetivos y metas del Área, en función de consideraciones físicas, ambientales,



Vista de un moderno sector residencial en la costanera de la ciudad de Viña del Mar, parte de la extensa área metropolitana costera de Valparaíso. Chile.

sociales, económicas, culturales, administrativas y jurisdiccionales, predominantes en la metrópolis.

- La urgencia de que los planes de desarrollo del Área sean controlados y actualizados si sean necesarios, contemplando en todo momento las interdependencias de los factores locales, regionales y nacionales, así como su adecuada coordinación con la planificación territorial.

- La exigencia de que el Ente coordine el planeamiento y la acción de los gobiernos locales, armonizándolos entre sí, compatibilizándolo con los gobiernos regionales y nacional.

- La demanda de que se definan estructural los lineamientos generales del área y el rol. Elaboración, definición y ejecución de los grandes proyectos urbanos del área, de las

infraestructuras de comunicación, de grandes equipamientos económicos y de creación de nuevas centralidades.

- La formulación de un plan de desarrollo del área; con sus distintas etapas operativas y la sistematización de los programas anuales de trabajo e inversión

- La necesidad de proponer mejoras a las condiciones funcionales y ecológicas del ambiente metropolitano.

- La urgencia de que esté coordinado el planeamiento y la acción de los gobiernos locales, con el gobierno metropolitano de manera dinámica e integrada.

- En lo que políticamente se refiere al área, la necesidad de establecer un espacio político, hoy casi ausente.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

*Las áreas metropolitanas.* M<sup>a</sup> Concepción Barrero Rodríguez. Instituto García Ovalle, Universidad de Sevilla, Editorial Civitas.

*Local & Global. Management of Cities in The Information Age.*

*Borja.* Jordi & Manuel Castells (1997). United Nations Centre for Human Settlements (Habitat). Earthscan Publications Ltd, London.

*El gobierno de la ciudad metropolitana.* Jordi Borja (1998a). Barcelona. 10 pp.

*Áreas metropolitanas en España. Un desafío a la democracia.* Jordi Borja (1998b). Barcelona. 30 pp.

*Las ciudades metropolitanas hoy.* Barcelona. Jordi Borja (1999)

*Ciudadanía y espacio público.* Jordi Borja

*Alternative Models for Managing Metropolitan regions: The Challenge for North American Cities.* Larry S. Bourne (1999). Paper presentado en International Forum on metropolization, Santa Cruz, Bolivia, Marzo 1999.

*Notas sobre el área metropolitana de Lima.* Hildebrando Castro Pozo, (2000)

*Ilhas y novos "condominios" en Oporto: Socio-espacialidades y políticas de la diferencia. Una perspectiva crítica para una ciudad mejor.* Paulo Castro Seixas.

*La región metropolitana de Buenos Aires: Datos básicos, organización política y transformaciones en curso.* Andrea Catenazzi & Eduardo Reese (1999). Buenos Aires.

*Serie medio ambiente y desarrollo: Consensos Urbanos. Aporte del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos.* Cap. VII Gobernabilidad y descentralización. CEPAL

*Curso de ecosistemas y políticas públicas,* Parte II tipos de ecosistemas. Cap. 20

*Metropolización y gestión urbana.* Eduardo Dockendorff CED, 1992.

*La gestión de las áreas metropolitanas. El caso de Toronto.* Don Houston & Claudia Marcondes. 40 pp. (1999).

*La reestructuración de los espacios nacionales, serie gestión pública,* ILPES, septiembre 2000

*Urbanización en América Latina,* Alfredo Lattes, Jorge Rodríguez y Miguel Villa, Documento docente N<sup>o</sup> 1.2

*Building Metropolitan Governments in Europe: 1960-2000. From functional to political legitimacy.* Christian Lefèvre. Paper pre-

sentado en International Forum on Metropolization. Santa Cruz, Bolivia, marzo 1999.

*Las enseñanzas del análisis comparativo.* Francesc Martínez (1999). Barcelona.

*Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial.* Moncayo, Edgar,

*Gobierno metropolitano en el Gran Londres.* Francesc M. Muñoz. Barcelona. (1998). 14 pp.

*Gobierno del territorio y poder local en Bolonia.* Francesc M. Muñoz. Barcelona. (1999). 40 pp.

*Buenos Aires Metropolitana. política y gestión de la ciudad.* Pedro Pérez. Centro, Estudios Sociales y Ambientales. Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina. (1994). Buenos Aires.

*Actores sociales y gestión de la ciudad.* Pedro Pérez, (1995). Ciudades 28, octubre-diciembre, RNIU, México.

*Gestión Urbana y Gobierno de Áreas Metropolitanas.* Alfredo Rodríguez, Enrique Oviedo. UN. CEPAL. División de Medio Ambiente y Asentamiento Humanos. 2001.

*Metropolización y Modernidad,* Joan – Eugeni Sánchez, en Scripta Vetera, edición electrónica de trabajos publicados sobre Geografía y Ciencias Sociales.

*Estudio comparativo sobre 17 áreas metropolitanas.* Josep Sorribes, (1999). Informe de investigación. Barcelona.

*Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future.* Stephens, G. Boss & Nelson Wikstrom (2000). Oxford University Press. New York.

*Metropolitan Governance. Patterns and Leadership.* Report of a High-level Interregional Meeting. United Nations, Governance and Public Administration Branch. Department for Development Support and Management Services (1995). April 18-20, 1995, Quito, Ecuador. New York.

*El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación entre sociedad y Estado.* Uvalle, Ricardo,

*El desarrollo regional como desafío: lo metropolitano como eje fundacional: El caso del Gran Rosario.* Juan Carlos Venecia

www.cipma.cl : N<sup>o</sup> 12 - N<sup>o</sup> 13

www.latercera.cl : 20 - 06 - 2000, PPD propone la creación de un gobierno metropolitano